

Joanna Jabłonowska

Instrumenty *soft law* tworzone przez UNESCO – znaczenie dla rozwoju norm prawnych w dziedzinie kultury, nauki oraz edukacji

I. Wprowadzenie

Soft law („miękkie prawo międzynarodowe”) stało się ważnym elementem działalności prawotwórczej Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO). Choć sam koncept *soft law* zakłada niewiążący charakter tworzonych norm *per se*, to jednak u podstaw ich przyjmowania na forum UNESCO leży idea, że w perspektywie długoterminowej regulacje te mogą „twardnieć”, tzn. stać się aktem wiążącym państwa strony¹. Jest to niekiedy jedyny instrument prawny umożliwiający utworzenie danych norm w sytuacji, gdy na poziomie aktów wiążących państwa nie dochodzi do konsensusu². Regulacje *soft law* mają też z założenia wywierać wpływ na rozwój narodowych praktyk oraz proces tworzenia prawa poszczególnych państw członkowskich³.

Zgodnie z art. IV pkt 4 Aktu Konstytucyjnego UNESCO przy wypowiedzaniu się za przyjęciem propozycji, które mają być przedłożone państwom członkowskim, Konferencja Generalna powinna czynić różnicę pomiędzy zaleceniami dla państw członkowskich a międzynarodowymi konwencjami, które mają być przez nie ratyfi-

¹ R. Andorno, *The Invaluable Role of Soft Law in the Development of Universal Norms in Bioethics*, lipiec 2007, <https://www.unesco.de/wissenschaft/bis-2009/invaluable-role-of-soft-law.html> (dostęp: 20.02.2017).

² *Standard-Setting in UNESCO*, vol. 1. *Normative Action in Education, Science and Culture*, red. A.A. Yusuf, Paris–Leiden 2007, s. 123.

³ *Legal Instruments: General Introduction to the Standard-Setting Instruments of UNESCO*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (dostęp: 20.02.2017).

kowane⁴. Przedmiotowe konwencje (ang. *conventions*) oraz zalecenia (ang. *recommendations*) nie są jednak jedynymi instrumentami prawnymi UNESCO – organizacja tworzy także tzw. deklaracje (ang. *declarations*). Spośród owych trzech instrumentów jedynie konwencje mają charakter wiążący i są przedmiotem ratyfikacji państw członkowskich, zalecenia i deklaracje pozostają natomiast w sferze *soft law*. Warto nadmienić, że aktywność UNESCO w przedmiocie tworzenia *soft law* jest większa niż w przedmiocie tworzenia *hard law* – konwencji mianowicie powstało dotychczas trzydzieści, a aktów *soft law* – czterdzieści siedem (trzydzieści cztery zalecenia oraz trzynaście deklaracji)⁵.

Zalecenia oraz deklaracje są instrumentami prawnymi o bardzo podobnym charakterze. Choć sam Akt Konstytucyjny UNESCO nie wspomina o deklaracjach w kontekście proponowanych aktów prawnych przedkładanych Konferencji Generalnej, to jednak ona właśnie jest organem upoważnionym do przyjmowania aktów również i w tej formie, co potwierdziła wielokrotnie praktyka organizacji⁶. Jak wspomniano, oba instrumenty prawne mają charakter niewiążący, nie są przedmiotem ratyfikacji, ale wyznaczają swoiste standardy i wzorce, odzwierciedlające aktualny kierunek rozwoju prawa międzynarodowego oraz stanowią odpowiedź dla państw członkowskich, jakimi zasadami powinny się kierować przy tworzeniu aktów prawnych w dziedzinach będących w zakresie kompetencji UNESCO⁷.

Deklaracje wydawane są co do zasady rzadziej niż zalecenia – przypisywany jest im bowiem bardziej „uroczysty” charakter, dotyczą zagadnień o dużym znaczeniu, traktowane są jako źródło zasad mocniej „wiążących” państwa w sferze moralnej, a tym samym silne jest oczekiwanie, że będą one ich przestrzegać⁸. Żaden z instrumentów nie ma jednak wyższej rangi wobec drugiego⁹.

⁴ Akt konstytucyjny UNESCO (podpisany w Londynie w dniu 16 listopada 1945 r.), http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (dostęp: 20.02.2017).

⁵ *Legal Instruments: Conventions*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12025&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html (dostęp: 20.02.2017); *Legal Instruments: Recommendations*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12026&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html (dostęp: 20.02.2017); *Legal Instruments: Declarations*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12027&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html (dostęp: 20.02.2017).

⁶ *Legal Instruments: General Introduction to the standard-Setting Instruments of UNESCO*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (dostęp: 20.02.2017).

⁷ *Konwencje, zalecenia i deklaracje UNESCO*, „Biuletyn Polskiego Komitetu ds. UNESCO” 2013, s. 24, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Biuletyn_2013_PL.pdf (dostęp: 25.02.2017).

⁸ *Legal Instruments. General Introduction to the Standard-Setting Instruments of UNESCO*: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (dostęp: 20.02.2017); por. także *Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych*, dokument E/3616/Rev. L, pkt 105, XVIII sesja Rady Gospodarczej i Społecznej, 19 marca – 14 kwietnia 1962 r., ONZ, New York.

⁹ *Ibidem*.

Zalecenia oraz deklaracje UNESCO tworzone są we wszystkich dziedzinach działalności organizacji: edukacji, kultury oraz nauki. Niekiedy nawiązują one także do innych aktów prawnych, zarówno miękkiego, jak i twardego prawa międzynarodowego, będąc np. ich uzupełnieniem czy wskazując jako swą podstawę określone w nich wartości. Ciągłość tworzenia norm *soft law* w różnorodnych obszarach świadczy o skuteczności tych instrumentów i ich znaczeniu w kontekście dalszego rozwoju regulacji w określonej dziedzinie.

W dalszej części opracowania został zaprezentowany zarys dwóch istotnych aktów *soft law* utworzonych przez UNESCO: Zalecenia w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego z dnia 10 listopada 2011 roku oraz Powszechnej Deklaracji UNESCO o Różnorodności Kulturowej z dnia 2 listopada 2001 roku. Wywarły one znaczący wpływ na kształtowanie się myśli prawnej w swych dziedzinach, będąc przykładem wyścia naprzeciw wyzwaniom ewoluującego świata. Choć dogłębna ich analiza nie jest w tym miejscu możliwa, podejmuje się próbę ukazania ich znaczenia jako instrumentów *soft law* w kontekście silnego powiązania z innymi aktami normatywnymi oraz skutków, jakie wywołały, mimo formalnie niewiążącego charakteru.

II. Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego

Ochrona miast historycznych pozostaje przedmiotem aktywnej działalności legislacyjnej UNESCO (oraz innych organizacji międzynarodowych). Współczesna dynamika rozwoju ośrodków miejskich wywołała dyskusję o konieczności stworzenia nowego instrumentu prawnego, zapewniającego skuteczniejszą ochronę samemu krajobrazowi miejskiemu, wobec wyzwań nieistniejących w czasie przyjęcia poprzedniego aktu prawnego w tym przedmiocie – Zalecenia UNESCO w sprawie ochrony i współczesnej roli obszarów zabytkowych z 1976 roku¹⁰. Dyskusja nad nowym rozwiązaniem prawnym rozpoczęła się podczas 29. sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa w roku 2005, wstępna analiza aspektów prawnych oraz technicznych została przedłożona Konferencji Generalnej podczas sesji paryskiej w roku 2009, potwierdzając wcześniej wstępnie uzgodnione założenie, że ma być to instrument *soft law*¹¹. Ostatecznie Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego zostało przyjęte jednomyślnie przez Konferencję Generalną UNESCO 10 listopada 2011 roku.

¹⁰ *Proposal by the Director-General for the Preparation of a Revised Recommendation Concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*, Paris, 7.03.2008, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001583/158388e.pdf> (dostęp: 22.02.2017).

¹¹ *Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects Relating to the Desirability of a Standard-Setting Instrument on the Conservation of the Historic Urban Landscape*, Paris, 27.07.2009, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001835/183505e.pdf> (dostęp: 22.02.2017).

Zalecenie wyraźnie nawiązuje do kanonu dokumentów normatywnych, w tym konwencji, zaleceń i kart, dotyczących ochrony obszarów historycznych, wskazując, że wszystkie te akty pozostają aktualne¹². Akt opiera się na czterech wcześniejszych zaleceniach UNESCO dotyczących ochrony dziedzictwa, uznając znaczenie i aktualność zawartych w nich pojęć i zasad dla historii i praktyki w tej dziedzinie, a jego podstawę stanowią współczesne konwencje i karty dotyczące ochrony i konserwacji, które traktują o wielu aspektach dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego¹³. To jednoznaczne wskazanie ilustruje, jak silna jest współzależność oraz wzajemne uzupełnianie się instrumentów *hard* oraz *soft law*.

Jako wyzwania, którym zalecenie ma wyjść naprzeciw, zostały wskazane m.in. szybka i niekontrolowana urbanizacja, skutkująca procesami fragmentacji społecznej i przestrzennej oraz drastycznego pogarszania się jakości środowiska w miastach i na sąsiadujących z miastami obszarach wiejskich, gwałtowny wzrost liczby ludności miast, skala i tempo rozwoju, zmiany klimatyczne i środowiskowe oraz globalizacja¹⁴.

Zalecenie wprowadza dwa nowe pojęcia – historycznego krajobrazu miejskiego oraz podejścia krajobrazowego – do historycznego dziedzictwa miejskiego, co jest znaczącą zmianą¹⁵. Za historyczny krajobraz miejski został uznany obszar urbani-

¹² Zob. Preambuła Zalecenia. Polski Komitet ds. UNESCO wskazuje w szczególności na: Konwencję UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.; Konwencję UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego z 2005 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony piękna i charakteru krajobrazów i miejsc z 1962 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony dóbr kultury zagrożonych w związku z prowadzeniem prac publicznych lub prywatnych z 1968 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego na płaszczyźnie krajowej z 1972 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony i współczesnej roli obszarów zabytkowych z 1976 r.; Międzynarodową Kartę ICOMOS na temat konserwacji i restauracji zabytków i miejsc zabytkowych (Kartę Wenecką) z 1964 r.; Kartę na temat ogrodów historycznych ICOMOS (Kartę Florencką) z 1982 r.; Międzynarodową Kartę ICOMOS na temat ochrony miast historycznych i obszarów miejskich (Kartę Waszyngtońską) z 1987 roku, Deklarację z Xi'an na temat ochrony otoczenia zabytkowych budowli, miejsc i obszarów przyjętą przez ICOMOS w 2005 r.; Memorandum wiedeńskie na temat światowego dziedzictwa i architektury współczesnej z 2005 r., http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Rekomendacje/Zalecenie_w_sprawie_krajobrazu_miejskiego.pdf (dostęp: 21.02.2017).

¹³ Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego, Wprowadzenie, pkt 7, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Rekomendacje/Zalecenie_w_sprawie_krajobrazu_miejskiego.pdf (dostęp: 27.02.2017).

¹⁴ Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego, Wprowadzenie, pkt 2; cz. II, pkt 16, 17, 18, 19, 20.

¹⁵ Zob. A. Fogel (red. nauk.), G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 29–30; por. także Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014–2017*. Załącznik do uchwały nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r., s. 12, http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20140818Krajowy_Program_Ochrony_Zabytkow_i_Opieki_nad_Zaby.pdf (dostęp: 23.02.2017).

styczny rozumiany jako skutek nawarstwiania się na przestrzeni dziejów wartości kulturowych i przyrodniczych oraz występowania atrybutów, wykraczający poza pojęcie historyczne centrum czy zespół, postrzegany w szerszym kontekście miasta i uwzględniający jego położenie geograficzne¹⁶. W literaturze podkreślono, że może być on rozumiany wielorako – jako sposób jak najszerzego traktowania miasta (obejmującego wszelkie jego elementy, wartości materialne i niematerialne oraz cele, które o nim stanowią), jako środek (forma) działania (uwzględnienia wzajemnych relacji i wpływu poszczególnych elementów tworzących miasto) lub jako swoista cecha miasta (zbiór tworzących je elementów, wartości i relacji)¹⁷.

Podjęcie krajobrazowe do historycznego dziedzictwa miejskiego ma natomiast służyć rozpoznaniu, ochronie i zarządzaniu obszarami historycznymi w szerszym kontekście miasta przez uwzględnienie współzależności ich form materialnych, organizacji przestrzennej i powiązań, cech przyrodniczych i kontekstu, a także wartości społecznych, kulturowych i ekonomicznych¹⁸. To właśnie ono ma pomagać w opanowywaniu i łagodzeniu skutków uprzednio wymienionych zjawisk¹⁹.

Wprowadzenie instytucji podejścia krajobrazowego ma na celu zachowanie jakości środowiska człowieka przez wykorzystywanie przestrzeni miejskich w sposób efektywny i oparty na zasadach trwałego i zrównoważonego rozwoju, uznając ich dynamiczny charakter oraz wspierając ich różnorodność społeczną i funkcjonalną – powinno ono łączyć cele ochrony dziedzictwa miejskiego z celami rozwoju społecznego i gospodarczego²⁰. Zakłada także włączenie do procesu rozwoju miast różnych interesariuszy (sektora publicznego oraz prywatnego) działających na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym²¹, oraz narzędzi, które zapewnią harmonijną integrację nowych inwestycji z dziedzictwem w jego historycznym i regionalnym kontekście²².

Zgodnie z punktem 22 Zalecenia podejście krajobrazowe do historycznego dziedzictwa miejskiego powinno być podstawą działań państw członkowskich przy włączaniu strategii dotyczących ochrony i konserwacji dziedzictwa miejskiego do krajowej polityki i programów dotyczących rozwoju, władz lokalnych przy przygotowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego, a także organizacji międzynarodowych, które zajmują się procesami trwałego i zrównoważonego rozwoju przy opracowywaniu swoich strategii, planów i działań²³. Państwa członkowskie oraz mię-

¹⁶ Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego, pkt 8.

¹⁷ B. Szmygin, *Rekomendacja o historycznym krajobrazie miejskim – wdrożenie zmiany paradygmatu w ochronie miast historycznych*, „Budownictwo i Architektura” 2013, nr 12 (4), s. 123–124.

¹⁸ Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego, Wprowadzenie, pkt 5.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 17.

²⁰ *Ibidem*, pkt 11.

²¹ *Ibidem*, Wprowadzenie, pkt 6.

²² *Ibidem*, pkt 12.

²³ *Ibidem*, pkt 22.

dzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe powinny także upowszechniać podejście krajobrazowe do historycznego dziedzictwa miejskiego²⁴.

Nowa koncepcja ochrony wprowadzona przez zalecenie wywarła znaczący wpływ na kształtowanie dalszej polityki ochrony krajobrazu miejskiego. Polski Komitet ds. UNESCO zainicjował rewizję polskiego ustawodawstwa w tym zakresie – w 2012 roku opracowano na jego zlecenie opinię prawną, traktującą o projekcie nowej ustawy w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu²⁵. W opinii wskazano, że podejście krajobrazowe „pomaga w dochodzeniu do decyzji dotyczących celowości poszczególnych realizacji (np. nowych inwestycji), ułatwiając planowanie, negocjacje i ostatecznie wdrożenie, biorąc pod uwagę cały krajobraz”²⁶. Dyskusja nad zmianami doprowadziła także do zorganizowania konferencji nt. „Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe” w Sejmie RP, 25 lutego 2013 roku, współorganizowanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego²⁷. Jako główny wniosek debaty konferencyjnej określono konieczność dążenia do utworzenia nowej ustawy o ochronie dziedzictwa, obejmującej dziedzictwo materialne oraz niematerialne, zgodnie m.in. z Zaleceniem UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego²⁸. Nowa ustawa miała mieć charakter całościowy i obszarowy, prezentować szersze podejście do tematu dziedzictwa²⁹.

W Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017 opracowanym przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (stanowiącym Załącznik do uchwały nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r.) podkreślono także, iż istotą nowej filozofii ochrony wskazanej przez UNESCO w przedmiotowym zaleceniu powinno być „wykorzystanie dziedzictwa jako potencjału prorozwojowego, zakorzenionego w harmonijnej i zrównoważonej relacji między środowiskiem miejskim a przyrodniczym oraz między potrzebami obecnych i przyszłych pokoleń a spuścizną przeszłości”³⁰. Na znaczenie zalecenia wskazał także obecny Prezes Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych (ICOMOS), dr hab. inż. Bogusław Szmygin prof. Politechniki Lubelskiej, stwierdza-

²⁴ *Ibidem*, pkt 28.

²⁵ K. Zalaśńska, *Opinia prawna przygotowana na zlecenie Polskiego Komitetu ds. UNESCO w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2013.

²⁶ *Ibidem*, s. 18.

²⁷ *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe? Konferencja w dniu 25 lutego 2013 r.*, „Biuletyn Polskiego Komitetu ds. UNESCO” 2013, s. 21, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Biuletyn_2013_PL.pdf (dostęp: 25.02.2017).

²⁸ *Ibidem*, s. 23.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014–2017*, Załącznik do uchwały nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r., s. 12, http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20140818Krajowy_Program_Ochrony_Zabytkow_i_Opieki_nad_Zaby.pdf (dostęp: 23.02.2017).

jąc, że jest ono „pierwszym międzynarodowym dokumentem doktrynalnym tej rangi, który zmienia i sankcjonuje zmianę paradygmatu w ochronie dziedzictwa” oraz dokumentem, który „wpływie na ochronę i rozwój miast historycznych”³¹. W literaturze określono także pojęcie historycznego krajobrazu miejskiego, rozumianego jako „narzędzie zarządzania historycznymi zasobami miast w warunkach gwałtownej zmiany cywilizacyjnej”, które również skłania do „refleksji nad złożoną problematyką ochrony miast historycznych w warunkach żywiołowych zmian cywilizacyjnych”³².

Zalecenie nie zostało zaprojektowane jako zastępujące powstałe już uprzednio metody ochrony, ale swoiste dodatkowe narzędzie konsolidacji zasad postępowania i wykształconych praktyk w zakresie rozwoju przestrzeni miejskiej³³. 13 grudnia 2013 roku w siedzibie UNESCO doszło do spotkania kilkudziesięciu ekspertów, które doprowadziło do opracowania szczególnego planu współpracy z innymi instytucjami oraz organizacjami, w celu promocji zalecenia na skalę światową³⁴. Samo UNESCO, w ramach monitorowania ustanowionego zalecenia, zorganizowało serię warsztatów oraz spotkań technicznych, mających na celu promocję wdrażania jego postanowień – odbyły się one w różnych miejscach świata, niemalże na wszystkich kontynentach³⁵. Różnorodność i skala podjętych działań świadczą o niewątpliwym znaczeniu tego instrumentu. Wprowadzone przez Zalecenie pojęcia trwale natomiast wpisały się w dyskusje prawne w tej dziedzinie.

III. Powszechna Deklaracja UNESCO o Różnorodności Kulturowej

Tematyka różnorodności kulturowej stała się niezwykle istotna w obliczu intensywnej globalizacji. Jej ochrona przybrała na znaczeniu zwłaszcza po wydarzeniach z 11 września 2001 roku – jako że 31. sesja Konferencji Generalnej UNESCO była pierwszym spotkaniem na szczeblu ministerialnym zorganizowanym po zamachu, uznano ją za okazję do potwierdzenia przez państwa członkowskie, iż dialog międzykulturowy uznają za „najlepszą gwarancję pokoju” oraz odrzucają teorię o nie-

³¹ B. Szmygin, *Rekomendacja...*, op. cit., s. 124.

³² J. Purchla, *Historyczny krajobraz miejski – nowe podejście do ochrony dziedzictwa kulturowego?*, „Biuletyn Polskiego Komitetu ds. UNESCO” 2012, s. 44, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Biuletyn_2012_PL.pdf (dostęp: 25.02.2017).

³³ UNESCO *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, <http://whc.unesco.org/en/activities/638> (dostęp: 26.02.2017).

³⁴ UNESCO Executive Board, Hundred and Ninety-Seventh Session, 197 Ex/20 Part IV, *Implementation of Standard-Setting Instruments Part IV Application of the 2011 Recommendation on the Historic Urban Landscape, Including a Glossary of Definitions*, Paris, 5.08.2015, s. 2.

³⁵ *Ibidem*, s. 2–3.

uchronnym konflikcie kultur i cywilizacji³⁶. Deklaracja została przyjęta jednomyślnie podczas sesji 2 listopada 2001 roku.

Deklaracja odwołuje się do znaczenia innych instrumentów prawnych – m.in. do pełnej realizacji praw człowieka oraz podstawowych wolności, ogłoszonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, dwóch Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka z 1966 roku i w innych, powszechnie uznanych narzędziach prawnych, a także do postanowień mających związek z różnorodnością kulturową oraz z wykonywaniem praw kulturalnych, wymienionych w narzędziach międzynarodowych ogłoszonych przez UNESCO³⁷.

Deklaracja uznaje różnorodność kulturową za źródło wymiany, innowacyjności i kreatywności, wskazując, że jest dla rodzaju ludzkiego równie niezbędna jak różnorodność biologiczna dla przyrody³⁸. Określa ją jako wspólne dziedzictwo ludzkości, które musi zostać uznane oraz potwierdzone dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń³⁹. Różnorodność kulturowa została przedstawiona ponadto jako jedno ze źródeł rozwoju postrzeganego nie tylko jako wzrost gospodarczy, ale również jako środek dostępu do satysfakcjonującego bytu intelektualnego, uczuciowego, moralnego i duchowego⁴⁰. Sam kontakt z innymi kulturami został wskazany jako źródło rozwoju twórczości⁴¹.

Wyraźne jest również nawiązanie do praw człowieka – zgodnie z art. 4 Deklaracji różnorodność nakłada obowiązek poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, szczególnie praw osób należących do mniejszości oraz praw ludności autochtonicznej⁴². Prawa kulturalne zostały określone jako integralna część praw człowieka, powszechnych, niepodzielnych i współzależnych, a rozwój różnorodności twórczej jako wymagający pełnej ich realizacji, tak jak je definiuje art. 27 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 13 i 15 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych,

³⁶ UNESCO *Universal Declaration on Cultural Diversity, a Vision, a Conceptual Platform, a Pool of Ideas for Implementation, a New Paradigm*, Document for the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 26 sierpnia – 4 września 2002, Cultural Diversity Series No. 1, s. 3.

³⁷ Preambuła Powszechnej deklaracji UNESCO o różnorodności kulturowej. Polski Komitet ds. UNESCO wskazuje w szczególności na: Umowę florencką z 1950 r.; Protokół z Nairobi z 1976 r.; Powszechną konwencję praw autorskich z 1952 r.; Deklarację dotyczącą zasad międzynarodowej współpracy kulturalnej z 1966 r.; Konwencję z 1970 r. dotyczącą środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury; Konwencję dotyczącą światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.; Deklarację UNESCO o rasach i uprzedzeniach rasowych z 1978 r.; Zalecenie dotyczące statusu twórców z 1980 r.; oraz Zalecenie dotyczące ochrony kultury tradycyjnej i ludowej z 1989 r., http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Dekl_o_roznorodnosci.pdf (dostęp: 25.02.2017).

³⁸ Powszechna deklaracja UNESCO o różnorodności kulturowej, art. 1.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Powszechna deklaracja UNESCO o różnorodności kulturowej, art. 3.

⁴¹ *Ibidem*, art. 7.

⁴² *Ibidem*, art. 4.

Społecznych i Kulturalnych⁴³. Zgodnie z art. 5 Deklaracji każdy człowiek powinien mć wypowiedać się, tworzyć i upowszechniać swoje dzieła w dowolnym języku, a szczególnie w języku ojczystym; każdy człowiek ma prawo do edukacji i kształcenia na odpowiednim poziomie, w pełni szanujących jego tożsamość kulturową; każdy człowiek ma prawo uczestnictwa w życiu kulturalnym według swego wyboru oraz do realizacji własnych praktyk kulturowych, w granicach narzuconych przez poszanowanie praw człowieka oraz podstawowych wolności⁴⁴.

W Deklaracji stwierdzono także, iż w obliczu braku równowagi, charakteryzującym przepływ oraz wymianę dóbr i usług kulturalnych w skali światowej, należy wzmocnić międzynarodową współpracę i solidarność w celu umożliwienia wszystkim krajom, a szczególnie krajom rozwijającym się oraz krajom w fazie przejściowej, stworzenia przemysłów kultury, skutecznych i konkurencyjnych w skali krajowej i międzynarodowej⁴⁵.

Państwa członkowskie zobowiązały się do podejmowania odpowiednich kroków celem szerokiego rozpowszechnienia Deklaracji oraz popierania jej skutecznego wprowadzania w życie – w szczególności do pogłębienia międzynarodowej debaty nad zagadnieniami dotyczącymi różnorodności kulturowej i zainicjowania refleksji dotyczącej potrzeby stworzenia międzynarodowego narzędzia prawnego o różnorodności kulturowej⁴⁶.

Przedmiotowe zobowiązania zaowocowały znaczną intensyfikacją rozwoju konceptu ochrony różnorodności kulturowej. We wrześniu 2002 roku w Stambule, przedstawiciele ponad stu państw członkowskich przeprowadzili debatę dotyczącą dziedzictwa niematerialnego i różnorodności kulturowej – została wówczas przyjęta tzw. Deklaracja Stambulska, zalecająca utworzenie nowej konwencji międzynarodowej chroniącej niematerialne dziedzictwo kulturowe⁴⁷. W tym samym miesiącu w Paryżu odbyło się posiedzenie ekspertów dotyczące projektu konwencji o ochronie niematerialnego dziedzictwa kulturowego, która została ostatecznie przyjęta przez Konferencję Generalną UNESCO 17 października 2003 roku (i ratyfikowana przez Polskę 8 lutego 2011 r.)⁴⁸. Dwa lata później, 20 października 2005 roku, Konferencja Generalna przyjęła kolejny instrument oparty na ideach wskazanych w Deklaracji – Konwencję w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego (ratyfikowana przez Polskę 19 lipca 2007 r.).

⁴³ *Ibidem*, art. 5.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Powszechna deklaracja UNESCO o różnorodności kulturowej, art. 10.

⁴⁶ *Ibidem*, Postanowienia końcowe, pkt 1.

⁴⁷ Zob. także A. Przyborowska-Klimczak, *Międzynarodowa ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2005, vol. III, s. 8; UNESCO Sector for Culture (opracowanie wersji polskiej: Narodowy Instytut Dziedzictwa), *Niematerialne dziedzictwo kulturowe*, UNESCO 2011, s. 47.

⁴⁸ A. Przyborowska-Klimczak, *Międzynarodowa ochrona...*, *op. cit.*, s. 8.

Powszechna Deklaracja UNESCO o różnorodności kulturowej, jak się okazało, miała nieocenione znaczenie dla rozwoju regulacji prawnych w tej dziedzinie – mimo swego niewiążącego charakteru, jej postanowienia były na tyle istotne dla państw członkowskich, że również i na ich bazie zdecydowały się przyjąć dwa instrumenty twardego prawa międzynarodowego. Dwie konwencje odnoszą się w swych preambułach do postanowień Deklaracji. Konwencja w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego zawiera wiele postanowień wzorowanych na jej treści – stanowi m.in., że różnorodność kulturowa może być chroniona i promowana jedynie wtedy, gdy zagwarantowane są prawa człowieka i podstawowe wolności, takie jak wolność wypowiedzi, informacji i komunikowania (art. 2 pkt 1), nawiązuje także do równej godności i poszanowania wszystkich kultur, w tym kultur osób należących do mniejszości i kultur ludów autochtonicznych (art. 2 pkt 3), uznaje edukację, udział społeczeństwa obywatelskiego oraz współpracę międzynarodową jako czynniki konieczne do właściwego promowania wyrażonych w niej wartości (art. 9–11). Konwencja o ochronie niematerialnego dziedzictwa kulturowego natomiast określa przedmiotowe niematerialne dziedzictwo kulturowe jako źródło właśnie różnorodności kulturowej w znaczeniu przyjętym w Deklaracji⁴⁹.

IV. Wnioski końcowe

Instrumenty *soft law* tworzone przez UNESCO – zalecenia oraz deklaracje – mają niewątpliwie wpływ na rozwój prawa międzynarodowego. Wyrażają określone stanowisko państw członkowskich, często stanowiąc swoistą propozycję kierunku rozwoju danych regulacji. Zwracają też niewątpliwie uwagę na określone problemy – sygnalizują, jakich norm brak lub jakie warto uzupełnić czy skonkretyzować. Mają być też z założenia impulsem do dyskusji nad danymi zagadnieniami prawnymi, by – w perspektywie długoterminowej – doprowadzić do wykształcenia odpowiednich, szczegółowych rozwiązań i, w konsekwencji, do powstania wiążących norm prawa międzynarodowego.

Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego wprowadziło nowe, znaczące dla nauki i praktyki pojęcia oraz rozbudowało koncept ochrony dziedzictwa. Doprowadziło do istotnego wzmocnienia dyskusji nad ideą zabezpieczenia miast historycznych oraz opracowania różnorodnych w tym przedmiocie rozwiązań. Powszechna Deklaracja UNESCO o Różnorodności Kulturowej wskazała natomiast na swoiste zagrożenia, jakie niesie z sobą rozwój technologiczny i ekonomiczny dla różnorodności kulturowej oraz na konieczność międzynarodowej współpracy celem

⁴⁹ Preambuła Konwencji o ochronie niematerialnego dziedzictwa kulturowego (przyjęta 17 października 2003 r., weszła w życie 20 kwietnia 2006 r.).

zażegnania owych zagrożeń, co – jak wskazuje się w literaturze – legło u podstaw Konwencji w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego⁵⁰. Deklaracja stała się także jednym z bodźców utworzenia Konwencji o ochronie niematerialnego dziedzictwa kulturowego.

Warto nadmienić, że przedmiotowe instrumenty prawne są ściśle powiązane z wieloma innymi aktami miękkiego oraz twardego prawa międzynarodowego, powstałymi zarówno przed, jak i po nich, zwłaszcza w zakresie przedstawianych w nich wartości. Samo Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego, przyjęte w 2011 roku, powstało jako kontynuacja i uzupełnienia Zalecenia UNESCO w sprawie ochrony i współczesnej roli obszarów zabytkowych z 1976 roku. To wzajemne przeplatanie się aktów o charakterze wiążącym i niewiążącym, jak również kontynuacja (często także intensyfikacja) tworzenia regulacji *soft law* świadczą o tym, że są to instrumenty skuteczne, spełniające pokładane w nich nadzieje. Można więc wyrazić przypuszczenie, że staną się instrumentami coraz częściej wykorzystywanymi, a ich znaczenie dla rozwoju prawotwórstwa UNESCO będzie rosnąć.

⁵⁰ R.C. Smith, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Building a New World Information and Communication Order?*, „International Journal of Communication” 2007, vol. 1, s. 29.